



La Chine est en transition vers un nouveau système de retraite

Depuis des millénaires, en Chine, les personnes âgées à la retraite sont principalement soutenues par leur famille et leur communauté. Néanmoins, un système étatique de sécurité financière à la retraite a commencé à être développé dans les années 1950. La Chine n'a cependant pas encore à cette date mis en place un véritable régime national de sécurité financière à la retraite. La Banque mondiale a d'ailleurs estimé en 2005 que moins de 25 % de la population chinoise en âge de travailler (de 15 à 59 ans) avait accès à une certaine couverture en matière de retraite.

Depuis quelques décennies, la Chine libéralise son économie et la prépare à une intégration complète dans le système commercial international. En parallèle, le gouvernement chinois cherche aussi à améliorer son système de sécurité financière à la retraite en vue notamment de favoriser un environnement social stable pour le processus de réforme économique en cours (notion de « développement harmonieux »). Voyons d'abord en quoi consiste le système de retraite de base, en plus de quels sont les enjeux importants que la Chine doit considérer en vue d'améliorer son système de sécurité financière à la retraite. Le projet de réforme ainsi que les recommandations des organismes internationaux seront également abordés.

L'ACTUEL SYSTÈME DE RETRAITE DE BASE

Le système actuel, un système d'assurance sociale destiné aux travailleurs des zones urbaines, est composé de deux piliers : un régime public de retraite et un régime de comptes individuels. Le premier pilier est un régime non capitalisé à prestations déterminées auquel cotisent les employeurs et les travailleurs. Le deuxième pilier, à cotisation déterminée, est en principe capitalisé et est complémentaire au premier. Dans le système actuel, l'âge normal de la retraite varie de 45 à 60 ans, selon les situations.

Notons qu'il existe aussi un régime volontaire de comptes individuels pour les travailleurs ruraux, dans certaines régions agricoles, ainsi qu'un régime particulier pour les fonctionnaires et les employés des institutions culturelles, éducatives et scientifiques chinoises.

ENJEUX

Viabilité du système actuel

Dans les faits, les deux piliers du système public de retraite de base (fonds et comptes individuels) ne sont ni l'un ni l'autre viables à long terme et, en conséquence, ce système reste largement financé par les autorités gouvernementales. En particulier, le régime de comptes individuels prévoit des prestations trop élevées par rapport aux cotisations versées par les travailleurs.

De plus, le gouvernement chinois aurait largement utilisé le système de retraite comme un fonds d'aide sociale ou pour payer à vie des prestations de chômage. Finalement, un nombre grandissant de Chinois et de Chinoises prennent une retraite anticipée, ce qui réduit d'autant les revenus de cotisation tout en augmentant les dépenses en prestations. En conséquence, en 2000, dans 24 des 31 provinces, les caisses de retraite étaient déficitaires.

Un marché financier récent

En Chine, le marché financier et l'industrie de la gestion des fonds de retraite sont toujours à un stade de développement embryonnaire. En réalité, l'argent est toujours hautement centralisé entre les mains du gouvernement, même si, depuis 2003, les agences de sécurité sociale peuvent investir l'argent sur le marché boursier en développement et que, depuis 2005, la législation interdisant les entreprises privées de services financiers a été éliminée.

Une population qui vieillit rapidement

La Chine subit en outre les contraintes d'une évolution démographique défavorable. En effet, le

vieillesse de la population chinoise va s'accélérer au cours des prochaines décennies. Déjà, entre 2000 et 2007, le nombre de personnes âgées de 65 ans ou plus passera de moins de 100 millions à plus de 200 millions (14 % de la population totale). Contrairement aux pays occidentaux, la Chine sera donc « vieille avant d'être riche ». La population vieillissante doit en conséquence compter de plus en plus sur les fruits de la prévoyance privée financée par capitalisation. La politique de l'enfant unique, existant déjà depuis 25 ans, a certes ralenti la croissance démographique, mais a aussi contribué au processus de vieillissement démographique étant donné que les taux de fécondité n'assurent plus le renouvellement des générations. En raison d'une telle politique, ce seul enfant, en vertu de la piété filiale, doit subvenir aux besoins de deux parents et de quatre grands-parents potentiellement sans revenus à la retraite (baptisé le « problème 4-2-1 »), une charge qui peut être énorme. Dans la réalité de la Chine, les personnes âgées continuent souvent de travailler tant qu'elles sont encore capables.

D'importantes différences dans la couverture et dans l'administration de la sécurité sociale

Bien entendu, il existe un lien étroit entre, d'une part, la capacité administrative des employeurs de même que des agences de sécurité sociale et, d'autre part, la solidité et l'extension de la couverture de sécurité sociale. En Chine, la situation de la population varie beaucoup lorsque l'on compare différents groupes : les régions urbaines et les régions rurales, le sud-est du pays et ailleurs, les travailleurs de l'économie de marché et ceux qui ont de petits emplois liés à l'économie parallèle. Le développement économique et social reste donc très inégal en Chine.

N'oublions pas à cet égard que la restructuration des entreprises d'État dans les années 1990 a mis beaucoup de travailleurs au chômage (28 millions de travailleurs ont été licenciés par les entreprises publiques chinoises entre 1998 et 2003). Également, depuis les débuts de la réorganisation de l'économie, entre 100 et 150 millions de migrants provenant des régions rurales se sont déplacés vers les villes et travaillent notamment au noir. Ces travailleurs sont principalement des employés des entreprises privées et des travailleurs urbains indépendants. Même s'ils vivent dans les zones urbaines, ils ne sont pas toujours protégés par les filets de la sécurité sociale.

Par ailleurs, en Chine, le gouvernement central établit les grands principes des programmes de sécurité sociale et s'assure que les autres autorités les suivent. Néanmoins, ces autorités, que ce soit les agences de sécurité sociale ou les employeurs, adaptent les directives reçues du gouvernement central aux conditions régionales. De plus, les caisses de retraite (comprenant les fonds du régime public et des comptes individuels) sont régionales et non pas provinciales ou nationales. L'administration du système est donc hautement décentralisée et fragmentée, ce qui laisse beaucoup de discrétion dans l'application.

RÉFORME

Le projet-pilote de Liaoning

En 2001, un projet-pilote réformant le système public de retraite a été mis en place par le gouvernement dans la province de Liaoning (comptant un dixième des moyennes et grandes entreprises d'État), ainsi que dans certaines villes pilotes de 14 autres provinces. En bref, ce nouveau système diminue les cotisations de l'employeur, retarde l'âge de la retraite et fait évoluer le régime de comptes individuels vers de véritables comptes d'épargne-retraite capitalisés.

Les recommandations des organismes internationaux

Malgré tout, le système public de retraite, dans sa forme actuelle ou dans celle de Liaoning, ne sera jamais viable et devra toujours compter sur le soutien financier des différents gouvernements. Pour que sa viabilité soit assurée, les observateurs recommandent donc :

- ❖ d'éliminer les privilèges donnés en matière de retraite anticipée et d'augmenter graduellement l'âge de la retraite à 65 ans pour tous;
- ❖ de corriger le calcul des prestations liées aux comptes individuels afin qu'elles soient fondées davantage sur l'espérance de vie à la retraite réelle;
- ❖ d'indexer les pensions de retraite à l'indice des prix;
- ❖ de lier davantage les prestations aux cotisations, d'être plus flexible et d'assurer la transférabilité des droits.

Ces changements rendraient le système viable et rétabliraient la confiance des travailleurs à son endroit, en plus de réduire le coût de la main-d'œuvre pour les employeurs.

COMMENTAIRES

La croissance économique est une condition nécessaire au développement des systèmes de sécurité sociale. Malgré tout, même si cette croissance est très rapide en Chine, la majorité du peuple n'est pas encore couvert par une protection sociale suffisante en matière de retraite. De plus, les inégalités entre les différents groupes de la population risquent d'augmenter, ce qui pourrait nuire de façon importante à l'« harmonie » sociale. Le discours actuel du gouvernement chinois insiste d'ailleurs sur la nécessité de résorber les inégalités entre les différents groupes au sein de la société.

Il n'en demeure pas moins que le gouvernement du plus grand pays en transition vers une économie sociale de marché est un gouvernement fort qui garde une grande mainmise sur le système économique. Il ne veut pas que la compétitivité de la Chine en tant que membre de l'Organisation mondiale du commerce (depuis 2001) soit remise en question, ni que soient grevés ses projets de développement économique pour compenser l'explosion du budget consacré au paiement des retraites.

Plusieurs organismes internationaux accompagnent la Chine dans sa transition éventuelle vers un régime public équilibré et autofinancé de sécurité financière à la retraite. Tout récemment (2001-2004), la Chine a d'ailleurs obtenu l'aide de la Banque mondiale afin de développer son expertise et son savoir-faire technique en matière de système public de sécurité financière à la retraite. Depuis janvier 2006, la Communauté européenne assiste également ce pays dans la modernisation de son système de sécurité sociale (projet de coopération 2006-2011).

Il est souhaité que la Chine réforme son système de retraite dès que possible. À l'avenir, le gouvernement chinois devra aussi s'assurer que son système pourra évoluer de façon plus souple qu'actuellement, si les conditions économiques ou démographiques changent. La réforme du système de pensions chinois revêt une importance cruciale pour assainir les finances publiques de la Chine et surtout assurer le bien-être de ses retraités actuels et futurs.

Auteure : Dominique Lizotte
Direction de l'évaluation et de la
révision